

政治過程論の批判的検討

——D. E. トルーマンの政府概念をめぐる——

森 尾 忠 憲

I 問題提起

政治学の現代的展開の動機をその発端において捉えなおすのであれば、それが政治的現実の動態的把握にあったことは、今更改めて記すまでもあるまい。以下においてとりあげる政治過程論も、かかる動機によって展開され、多数の成果を収めてきたのであり、われわれはその代表的なものとして A. F. ベントレー、H. ヘリング、V. O. キー、H. レーサムや本稿においてとりあげる D. E. トルーマンとうの著述をあげることができる。これらの諸成果によって示されているように、政治をその構造的視角からではなく過程的視角から捉える思考様式は今日では常識化していると思われる。

しかしながらこのような思考様式が常識化しているということは、そこに問題点がないということを決して意味するものではない。過程論が出発点とした集団政治過程論は、ベントレーやトルーマンそしてレーサムに認められるように、政治の動態的把握のために「利益集団」に着目して、これと政府との関係に焦点を合わせて政府に対する諸集団の影響力行使の諸相を解明しようとしたのであるが、この解明にあたって構成された機能集団としての「利益集団」あるいは「態度集団」の意味内容のゆえに、やがて発展途上国を含む諸国の圧力団体の比較研究を経過することによってこの種の集団の批判的修正が要請され、今日では反体制集団と政府との関係が問われようとしている。この種の批判は、今のところ集団の理論的研究よりはむしろ、この種の集団の実証的研究の蓄積に向かっているように思われる。

一方、「国家」概念の多義性に対する批判として提示され、政治理論の主要な概念として急速に普及するにいたっている「政治体系」概念の導入は、政府を機能的関係的権力という視角から捉え、これに対する諸圧力の処理能力、あるいはより進んで統治能力とみなす傾向が強まっている。

過程論の理論的フレームのこれらの批判的修正が、いかなる結果をもたらすかは、ここでは言及しなくても、少なくとも窮極的には、政治変動の解明に資する努力であることには疑いの余地はあるまい。

われわれもまた政治のリアルな把握を目指して政治学の現代的展開の始源的関心を再確認し、これによって政治過程論を検討しようとするのであるが、その手はじめとして D. E. トルーマン (Truman) の政治過程論をとりあげたい。彼は、政治過程を、政府と政治的利益集団との相互作用として捉え、政治体系の動態を解明しようとする。すでに彼の過程論に関しては、体系の安定のために提示している集団帰属の複数性に対する批判や、それが内包する均衡論に対する批判的検討が試みられているが、彼が理論構成の主要な契機とした「政府」概念を問題としてとりあげることは、あまりなされていない。政府概念は、政治過程論において主要な概念の1つをなすのであるから、この概念に与えられる属性によっては、政治の動態的把握に著しい差違をもたらさざるをえない。トルーマンにおいてはこの概念に問題があるがゆえに、政治的現実のごく一端の解明にとどまるのみか、政府の真の本質を解明することができない。その概念特徴のゆえに、せつかく、事実を指摘し

ながらより深くこの概念を分析的に解明する契機をもたぬために「運動」に光をあてることができないのである。

われわれは、トルーマンにおける政府概念のこのような問題点が、ひとり彼のそれにとどまるものではないことを知るであろうが、この点は、続稿において改めてとりあげたい。本稿では、彼の政治過程論に即して上記の問題点を指摘し、われわれの過程論構成のためのよすがとしたい。

われわれの課題は、以上のようなものであるが、以下においてわれわれは、トルーマンの政治過程論における政府の諸相に注目しながら、彼の政府概念の諸特徴を解明し、そこに問題点を指摘してゆく。彼の政府概念における問題点のひとつは、「潜在的多数利益集団」と政府との関係のうちに含まれていることが明らかになる。以下においては、政治過程論構成の概要、政府の構造と機能、利益集団の諸相、政府と公民権運動との関係に順次、言及してゆきたい。

II 政治過程論の構成

D. B. トルーマンは1951年に出版された『政治過程論』(*The Governmental Process*)においてこの著書の主題が、「政治過程において利益集団 (interest group) が果たす役割の体系的な概念の構成である」¹⁾ という。アメリカ社会の発展に伴って生ずる諸集団の政治活動は、その利己的な利益の実現を目指すものであるから、政治社会全体の存在と持続とに対してきわめて危険である、という世評に対して、トルーマンは、利益集団の政治活動は、諸集団の相互依存としてのこの多集団社会において必然的であるばかりか、代議制デモクラシーを補足するものであることを論証しようとする。

この論証にあたって彼がいう利益集団は、以下においてとりあげるように特殊な意味内容のゆえに、彼のこの主張が裏付けられるのであるが、彼の政治過程論構成の基本的概念の1つ

は、この利益集団である。

一方、トルーマンは多集団社会に照応して、その機能を著しく拡大し、複雑化している政府に対して、諸利益の規制 (regulation)²⁾ という機能目的を与える。すなわち政府は、ただちに諸利益の妥協や調停を目指すのではなくして一定の基準にもとづいて諸利益の調整をはかるものとみなされる。

彼の政治過程論の構成は、利益集団の政治活動とこれに対応する政府との権力的相互作用をもって成り立つのであるが、トルーマンは両者を含めた全体を政治体系 (political system)³⁾ と称するが、この場合、政治制度を構成する政府、政党もまた利益集団の観点から解釈されて、この体系の一部をなすものとみなされている。要するに政治体系は、これら利益集団によって成り立つものである。それゆえ「利益集団」の概念内容は、彼の過程論構成のキー概念をなすから、以下においてはこの概念内容を明らかにしながら、この観点から試みられる政府、政党の特徴を概観し、この過程論構成における基本的な問題点を指摘してゆきたい。

1. 利益集団 (interest group)

トルーマンにとって集団 (group) は、相互行為 (interaction) の形 (pattern) である。トルーマンによれば、経験的事実に徴して明らかなように個人は、個人主義的原子論的存在、すなわち他者から孤立した存在ではありえず、他者との関係においてのみ、かつ他者との活動的な関係においてのみ存在するものにほかならない。個人は、他者との関係における活動的存在である⁴⁾。人間存在のこの社会性における活動が、相互行為の形としての集団の第一の構成要素であり、この相互行為が、その頻度を高めることによって獲得する行為の同形性が、集団のパターンである⁵⁾。

トルーマンの集団は、この意味でいわれるの

1) D. B. Truman, *The Governmental Process*, 1951 (1971), pp. viii-ix.

2) *ibid.*, p. 51.

3) *ibid.*, pp. 51-52.

4) *ibid.*, pp. 14-15.

5) *ibid.*, pp. 23-24.

であるが、この相互行為は、人間の諸能力に由来するものとされるがゆえに、彼のいう集団は、身体的人種的諸特徴による人口の区分としての集団——彼はこれをカテゴリー集団と称している——から区別される。彼のいう集団は、機能集団である。

ところがトルーマンは、利益 (interest) を、「共有態度」(shared attitude) によって規定する。すなわち共有態度あるいは規範 (norm) は、集団内部の相互行為から生ずる反応の共通の習性であり、それは集団員に対して、事件や人々の諸行動を解釈し、評価する引照基準である。この意味ではすべての集団は、共有態度集団であるが、これに加えて利益は、一定の状況において必要とされるあるいは欲せられることに向けられた共有態度であって、社会の他の集団に対する要求として現われる。トルーマンにおいて利益とは共有態度のこれら二つの位相とともに示すものである⁶⁾。かくてこの意味における利益によって規定される集団が、その要求を実現するために政治制度に対してあるいはそれを介して活動するとき、政治的利益集団と称せられる。

さらにトルーマンにとって態度とは、社会心理学的規定であって「経験を通して組織された知的神経的準備状態であり、関連するすべての対象と状況とに対する個人の応答に動的な指示的な影響を及ぼすもの」⁷⁾ であるがゆえに、この規定によって態度は、活動の生成段階にあるもの⁸⁾、すなわち潜在的活動とみなされる。以上を要約すれば、トルーマンにおいて態度は、このような意味内容のものであるがゆえに、利益には三つの種類のものがふくまれる。(1)第一の種類の利益は、顕在集団によって表現されている要求や主張である。(2)第二の種類の利益は、ある集団に対する内的外的理由に由来する集団の解体あるいは解体の不安が生ずる場合、この不安あるいは解体に対してそれらを阻止

し、除去しようとするために生ずる新しい相互行為が生来する。これは、散在する少数の利益をあらわす。このような利益もまた、組織される可能性をもつから、軽視されてはならない。たとえそれが、現実には集団を形成してはいなくてもそれを形成せしめない他集団の作用が弱くなるかあるいは消滅するかするならば、顕在化するであろうから。この意味における利益は、潜在的少数利益と称せられる⁹⁾。(3)第三の種類の利益は、潜在的少数利益に対して潜在的多数利益である。これは、普通には未組織であり、微弱であるが広汎にわたって存在する態度であり、多かれ少なかれ諸集団の行為に反映しているような利益あるいは期待である。この利益は、それがはなはだしく無視されれば攻撃的な反作用へと組織化されるような非組織的利益であり、一般的な仕方で政治参加の行為を制限する¹⁰⁾。この種の利益は、大衆にとっては明らかではないが、指導者にとっては明らかであり、その内容は、立憲主義、責任代表制、言論・出版・結社とうの憲法によって保障される個人の基本権や物的福祉を含む平等主義ならびに組織形成のデモクラティックなモデルである¹¹⁾。潜在的多数利益とは、これらのものを内容とするが、さらに公職占有者に対する社会的期待として政策決定作成のためのきわめて重要な契機をなすが¹²⁾、この点は改めてとりあげる。かくしてトルーマンにおける利益集団は、(1)顕在的利益集団、(2)潜在的少数利益集団、(3)潜在的多数利益集団の三種を意味内容とする。

2. 政党ならびに選挙

トルーマンにとって政治体系の基本的要素としての利益集団は、上記の三つの種類の集団であるが、政党ならびに選挙は、利益集団ならびにその活動と解釈される。

まず第一に政党は、強力な自立性によって特徴づけられる地方的党組織を基本的な単位とす

6) *ibid.*, pp. 33-34, 503.

7) *ibid.*, p. 35.

8) *ibid.*, p. 51.

9) *ibid.*, pp. 511-512.

10) *ibid.*, pp. 157, 159. cf. p. 512.

11) *ibid.*, pp. 159, 512-513.

12) *ibid.*, pp. 486, 512.

るルーズな連合体であり、端的に無組織(disorganization)である。すなわち政党は、地方の有力者の地方的公職獲得のための投票獲得機械であるがゆえに、政治問題に関しては無関心であり、選挙民の日常的諸利益に対して働きかけ、この働きを有効ならしめるために可能なかぎり多数のものによって受け容れられる政策を提示しなければならない。したがってきわめて一般的な日常的諸利益の実現が、その政策内容をなさざるをえない。全国的レベルにおいては選挙が終れば無視されてしまうようなごく一般的で稀釈化された政策を提示するにすぎない。かくて全国的レベルにおいてその政策は、候補者をたんに道徳的に拘束するような種類のものではない。かくして政党は、全国的レベルにおいてみれば、組織の弛緩、全国的指導力の不在を特徴とするルーズな連合体にほかならない¹³⁾。

このように政党は、連邦制に規定された組織としてきわめて地方的政党の強力な組織であるから、その種の政党を媒介として出現する州議会議員ならびに知事そして連邦議会は、地方的利益の代表とみなされる。

政党の機能としての地方的代表の選出は、特殊利益の実現と保護とを目的とするのであるから、政党もまた特殊な社会的分野の要求や主張を代表する利益集団と同種類の集団にほかならず、両者は、相補的な関係に立つものとみなされる¹⁴⁾。かくしてトルーマンにとって政党は、利益集団以外のなにものでもない。

つぎに選挙は、利益集団の活動の観点から捉えられる。すなわち選挙は、公職志願者の選択過程にほかならず¹⁵⁾、この選択は、市民団体や労働組合のような集団が支持する候補者を選挙民が選択することを意味する。したがってこれら諸集団とそれが推薦する候補者との選挙民に対する活動が、選挙活動にほかならない。かくて選挙は、公職志願者とこれに関係する諸集団

の選挙資金その他による集団活動以外のなにものでもない¹⁶⁾。トルーマンは、諸利益集団の目標が、政策決定のキー・ポイントに対する権力行使であるがゆえに、選挙活動は、利益集団にとって重要な活動目標とは認めない¹⁷⁾。

3. 政 府

トルーマンにとって政府は、人間関係に由来し、社会の分化に伴ってその機能を明らかにしてきた集団にほかならない。この由来のゆえに政府は、家族その他の社会集団とともに社会の最も根源的な集団にほかならない。ところで政府は、諸集団間の諸関係を整序する基準を設け、その関係を維持するところに他の社会集団と区別される特殊な機能目的が認められる¹⁸⁾。この機能目的のゆえに政府は、諸集団利益の複雑化に対応して、その機能をいっそう複雑化してきたのであるが、その結果、三つの下位集団を分化せしめる。すなわち集団関係を整序する基準の作成に対応して立法部が、この基準の適用に対応して行政部が、そしてこれら二つの機能に関連して生ずる二部門間の対立の調停ならびにこれらによって解決することのできない諸集団利益の調停に対応して司法部が、それぞれ出現する。これら三つの下位部門が、政府の主要な構成要素であり、トルーマンは、政府を憲法集団(constitutional group)とも称している¹⁹⁾。

政府を構成するこれらの下位単位は、それぞれの内部に相対的に自律的な機能目的に応じてさらに下位集団を含むものとみなされる。すなわち立法部における両院ならびに常設・非常設委員会とそれの補助としての小委員会が存在する。同様にして行政部門における行政長官、閣僚、諸行政機関、ならびに司法部における最高裁判所ならびに各級裁判所が存在する。このようにトルーマンにとって政府は、その特殊な機能目的に対応する集団とみなされる。

ところで政府は、その特殊な機能目的のゆえ

13) *ibid.*, p. 282.

14) *ibid.*, p. 272.

15) *ibid.*, p. 289.

16) *ibid.*, p. 304.

17) *ibid.*, p. 319.

18) *ibid.*, pp. 45, 52.

19) *ibid.*, p. 54.

に公職 (public officials) を特徴とする公的役割の体系を意味する²⁰⁾。すなわち政府は、社会の政府に対する一般的期待に応答するものとみなされ、この特徴によって政府は、政党その他の実業団体や労働組合、職業団体とうの総和から区別される²¹⁾。政府に対する社会のこの一般的期待はすでに言及したかの潜在的多数利益をその意味内容とするのであるが、この利益集団の潜在が、政府の政策決定機能を制約するものであることは、次節においてみるところである。

以上が、トルーマンの政治過程論構成の諸要素の意味内容であるが、まず第一に、政治体系を構成する要素が、利益集団の概念によって解釈されていることにその特徴が認められる。第二に、政府は、諸集団利益の調整を目的とする集団であるが、潜在的多数利益をその公職を媒介として表現するものとして、他の利益集団と異なる特徴が与えられている。さらに第三に、政府と諸利益集団との相互作用をもって成り立つこの過程論は、二つの契機によってこれらを含む政治体系の成立を保障されている点に特徴がある。すなわち政府に対してあるいは政府を媒介としてその利益を実現しようとする利益集団は、その利益の内容によっては相互に激しく対立し合う場合が考えられるが、この集団抗争の激化は、利益集団それ自体のうちに含まれる成員の集団帰属の複数性によって緩和されるものとみなされている。すなわちその成員個人の観点からみれば、ある集団は個人がそれに全く帰属してしまう唯一の集団ではなく、個人が帰属する諸集団の一つにすぎないから、この集団は、諸集団に帰属する諸個人から成り立つがゆえに、この集団に対する忠誠は、つねに他集団に対する忠誠によって制約されざるをえない。かくて特定の利益集団が、過度にその要求を激化して他集団と抗争するのであれば、それと交錯する集団活動の抵抗、すなわち集団内の統制効果を低め、したがって集団間の対立の激化を

緩和するとみなされる²²⁾。

他方においてトルーマンの政治体系は、潜在的多数利益集団の組織化の可能性によってもその成立と存続とが保障される。すなわちある集団あるいは政府の要求や主張が、著しくこの利益に反し、それを侵すような場合には、この利益は組織化されて集団活動を展開するものとみなされているがゆえに、利益集団あるいは政府の要求や主張をこの利益が許容する範囲内に押し止めるものとして機能するとみなされている。かくして潜在的多数利益集団は、この種の機能によって政治体系を安定せしめるのである²³⁾。

このようにしてトルーマンの政治体系は、これら二つの種類の利益集団の安定化機能によってその成立と存続とが保障されているから、この政治体系こそ健全な政治体系であり、活力のある政治体系と称されているのである。

これら二つの安定化機能は、トルーマンの政治過程論の成立のための基本的要素としてきわめて重要視されているのであるが、われわれは、集団帰属の複数性についてはすでに諸論者によって批判されているから、潜在的多数利益集団に焦点を合わせて、政府概念の特徴を指摘してゆきたい。これは次節以下において扱うが、それに先立ってトルーマンが、政府に対する利益集団の影響力の行使に関連して示している「接近」の内容をみておきたい。この「接近」の意味内容をみることによってまずは、彼の政治過程論の問題点の所在に、一步近づくことになる。

3. 接近 (access)

トルーマンは、利益集団が政府に対して自己の要求や主張を展開する場合に行使する権力を access と称し、政府に対する有効な接近の達成度を規定する三つの要素をあげている。

(1) 第一は、ある集団が社会において占める地位の程度であり、その集団の社会的威信であ

20) *ibid.*, pp. 346, 447.

21) *ibid.*, pp. 51-52.

22) *ibid.*, pp. 50-51, 514, 520.

23) *ibid.*, p. 520.

る。集団あるいはその代表が、社会構造において占める地位が高いほど、接近は、有効である。社会的地位に伴う威信 (prestige) が、政府に対する接近を容易ならしめる。この種の集団としてとりあげられるのは、アメリカ法律家協会 (ABA)、合衆国商業会議所 (CCUS)、ファーム・ビューロー (FBF) である。これら団体の影響力は、これら団体の議会代表が、立法部その他の政府職員と接触する際に認められ、これらの団体に対立する態度をもつ政府職員さえ、これらの団体に手をかすのである²⁴⁾。高ステータス集団は、この集団とその階級的背景が類似していて、同様な価値や生活様式や思惟傾向をもっている政府諸機関の主要なポストにある職員の大部分によって助成される。かくてこの種の厚遇を享受する集団は、有力で特権的な集団である。この種の集団は、選挙に積極的に参加して、活動を展開する必要があるが、比較的少ない。こうして集団の社会地位の高低は、接近に関連する問題の全体において最も重要な要素である。トルーマンは、この種の集団との関連で、ごく最近において接近を有効化することができた集団として、労働組合をその一例としてとりあげている²⁵⁾。

(2) 集団の組織が、接近の第二の要素である。利益が有効に組織化されているかどうかという組織化の程度である。組織成員の規模、集団目的の具体性の程度、結合度および活動資金の多寡が、その内容をなす。この要素によれば、小規模な個人経営の商店よりは、それが加入する団体のほうが、そして政府の監督下にある公益事業に関係する団体のほうが、それ以外の団体より政府との関係をいっそう確実ならしめる。

(3) 集団代表の資格が接近の第三の要素である。この要素は、政府と集団とを媒介するものの資格であり、旧議員あるいは公務員、とりわけ行政・司法諸機関の在職経験者の政府諸機関に関連する法的政治的知識が、その源である。

これらの知識が、政府に対する接近において有効な手段をなす。これらのものに加えてトルーマンは、報道関係者をあげている²⁶⁾。

トルーマンがいう集団の接近とその規定内容は以上の三つに要約されるが、これに加えてさらに、政府の特徴が、集団の接近を規定する要素として重要視されるが、これは、政府の現実の制度的構造であり、集団の接近に対して比較的固定した利点やハンディキャップをなすから重要視されねばならない²⁷⁾。この特徴は、トルーマンが論ずる集団と政府との関係の具体的諸相をとりあげる次節において指摘したい。

以上がトルーマンによって提示された集団の影響力とその規定因であるが、この規定因にすでに、集団活動の積極性と消極性とを区別する意味が含まれ、それが社会構造における威信に照応していることが認められる。諸集団の政府権力への有効な接近の達成が、政府権力の観点から捉えなおせば、政府の社会的基盤を意味しているのであるが、この点は、次節においていっそう明らかにされよう。この点に関するトルーマンの看過あるいは無視が、批判を招く原因の一つでもあるが、それはともかくとして、われわれは上記の理論構成の概要と利益集団の政府に対する政治活動を規定する諸要素を概観することによって、彼の現実の政府に言及する前提を獲得した。以下においてはこの理論構成が、現実の政府としていかなる特徴を示すか、が問われなければならない。われわれは、トルーマンが示す政府と利益集団との関係を摘記しながら、この問題に対応してゆきたい。

III 政府の構造と機能

先に言及したようにトルーマンにとって政府は、諸集団利益の調整をその機能目的とする集団である。ところで現実の政府は、権力の分散と相互抑制という基本的特徴をもつ。この特徴は政府内部の権力配置についていえば、権力の分散であり、利益集団の観点からは、政策決定

24) *ibid.*, p. 265. cf. p. 507.

25) *ibid.*, pp. 239, 265.

26) *ibid.*, pp. 268-269, 270, 506.

27) *ibid.*, p. 507.

のキー・ポイントの分散という特徴を示すものとみなされる²⁸⁾。その権力機能は、諸集団利益の調整過程を経て到達する政策決定機能であるが、これらの調整が政府権力と利益集団、とりわけ前者の公的性質も規定する潜在的多数利益とその集団化の可能性のもとに行なわれるから、「規制」(regulation)と特徴づけられる。かくて政府の機能としての政策決定は、これら利益集団の有効な接近の所産である²⁹⁾とみなされる。

ところで現代社会においては、利益集団の政治化は必然である。すなわち多集団社会あるいは諸集団のモザイクもしくは諸集団の相互依存の体系と特徴づけられる社会においては、一集団の要求や主張は、それ自体によって解決されるものではありえない。例えば労資関係は、経済的危機の状況においては激しい対立にまで達するが、この対立は一方では当該集団間の抗争ではあるが、しかしその結果は社会全体に対して波及してゆく³⁰⁾。一集団が他集団との抗争に際して有利な位置を占めようとするならば、対立する集団以上に強力な集団に訴えてその要求や主張を実現しなければならない。それに対して他の集団もまた、対抗の必要上、同様のことを要する。この抗争の激化とその社会的影響の拡大は、当該集団以外の諸集団に影響を及ぼすから、これらの集団もまた強力な集団にその救済を訴える必要がある。かかる諸集団の要求に対応しえ、これらの諸紛争を解決できるのは、事実上、「包括的な権力集中」³¹⁾としての政府にほかならない。トルーマンが理解する現実の政府は、諸集団間の紛争を調停するのみか、戦時動員、経済不況の克服、緊急事態に対処する諸資源の調達をも行なう集団³²⁾であり、ニュー・ディール期以降における積極国家の段階における政府にほかならない。

ところでこの政府は、三権分立制によって規

定される制度的構造であり、従って立法権、行政権および司法権の相互的抑制と均衡との関係にあるがゆえに、相対的に自立的な権力の分散としての特徴をもつものとみなされる。言い換えれば政府は、政策の形成・決定・執行およびこれらの機能に伴う諸紛争の調停を含む政策決定権力である。政策決定に影響を及ぼそうとする利益集団の観点からいえば、政治的決定とは、「有効度に差違のある接近を達成する組織的および非組織的諸利益の、有効な接近の所産である」³³⁾。以下においてはこの政府の内部に立ち入って、各種の利益集団の接近に対応する諸権力の決定機能に触れてゆこう。

1) 立法部

立法部は選挙された議員から成り立つ集団であるが、上院・下院およびそれぞれにおける常設・非常設委員会から成り立つ。これらの委員会は、一ケの体系をなし、諸機能を分担しあっている。すなわち本会議の開催や会期日程を決定する議事運営委員会(Rule of Committee)、議案の種類、重要度に応じて設置されている各種の常設・非常設委員会がある。常設委員会は、政策決定作成の実質的な担い手であり、先任権によって選ばれる委員長のもとにある。彼は、議案の上呈期日や審議日程、審議の促進あるいは停滞を決定する重要なキー・ポイントである³⁴⁾。

常設委員会の審議手続に応じて開催される公聴会は、議案の審議と修正そして採否に対して適切に必要な情報の収集を目的にしているのであるが、この機能に関連してここに参加する諸利益集団の代表およびその利害関係者に対する広報を意味するがゆえに、選挙民に対する教育・啓蒙であり、利益集団に対して政治参加の機会を与えることによって、議会に対する社会の一般的期待に応ずる機能やこの対応によって決定を権威づける機能を果たすものとみなされる。常設委員会は、これらの機能によって諸利益集団の競合する利害を調整し、政策を決定する。

34) *ibid.*, pp. 369 ff., 386-387.

28) *ibid.*, p. 507.

29) *ibid.*, pp. 106, 507.

30) *ibid.*, pp. 107-108.

31) *ibid.*, p. 106.

32) *ibid.*, p. 46.

33) *ibid.*, p. 507.

他方において非常設委員会は、特殊な問題を対象とするのであるが、その機能としての公的調査 (public investigation) によって特殊な機能を果たす。すなわち調査委員会は、ある集団が直面する不安や障害あるいは違法行為を調査して、それらを解消しようとする目的をもつが、この特定の集団のみならず、これに直接的にも間接的にも関連する諸集団に対して、その活動を未然に制止しあるいは促進する一種の制裁機能でもあるがゆえに³⁵⁾、調査委員会の機能は、期待された価値附与あるいは剝奪の機能や告発の機能を遂行する。

両院協議会は、政策に関連する両院の見解の差違を調整する機能をもつ³⁶⁾。こうして立法部は、諸委員会のこれらの機能によって立法部に押し寄せる諸集団利益を修正し、権威づけ、教育し、制裁することによって調整する機能である。

各種委員会のこれらの機能は、先任権によって選出される委員長によって担われるから、立法部は、全体としてみれば、「決定のキー・ポイントの多数の存在」とみなされる。これらのキー・ポイントが、諸利益集団の接近の対象であることは、いうまでもない。立法部は、行政部や司法部と並んで社会からのアップルをうける一要素をなすにすぎず、かつまた委任立法の増加によってその地位を相対的に低下させられているとはいえ、依然として政策決定の重要なラインである³⁷⁾。

ところでこれらのキー・ポイントにあるものは、立法部の成員であり、同時に個人であるがゆえに、彼が帰属する諸利益集団の成員であることはいうまでもないが、他面において公務員として社会的一般的な期待にこたえる公的役割を遂行しなければならない。言いかえれば潜在的多数利益集団の期待にこたえなければならない。第一の面に関していえば、彼の選挙区の諸利益や彼が帰属する職業その他の利益を、そし

て彼が行なう決定によって生ずるであろう潜在的少数利益集団の作用をも考慮しなければならない。しかればこの決定は、現実にはいかなる条件のもとにおかれているのであろうか？

まず第一に、立法部はもちろんのこと行政部、司法部を含めてその接近を確保し維持しているのみか、その成員自体が議員であるような諸利益集団が存在する。すなわち立法部には、独立戦争以来、最も強力で最も有効な接近を確保している農業集団を代表する南部諸州出身の議員の一団がある。彼らは、農業ブロックを形成して議案の強力な促進ないし阻止活動を行なうであろう。とりわけ上院は、その牙城である。トルーマンが認めるこの集団の存在は、ミルズによれば、「その利害が、ひとり農業の利害であるのみか、まったく特殊の政策によって保護されるべき国家的利害として一般からも承認されている」³⁸⁾。この特殊な政策とは、平衡価格策であり階級立法以外のなにものでもないといわれる。気の狂った現実主義者の間では、健全な公共政策ではあるがとミルズは附加する³⁹⁾。

第二に農業集団と同じくあるいはそれ以上に強力な影響力をもつ実業界の指導者からなる全国商工会議所が組織する企業集団が、議会そのものにその利益代表をもち、多数の追従者を抱えている。全国商工会議所は、旧議員や旧高級官僚をかかえ、また諸企業において顧問である法律家を多数に従えている。ビジネス・リーダーの社会的評価は最も高いのであるから、農業集団とともに最も有効な影響力を行使するであろう。トルーマンは、すでにこのことを認めているし、この集団代表の影響力を重視せざるをえない。ミルズによれば、これらの集団代表は、「一般市民を代表するのではなく、地方社会の新旧上層階級のメンバーである。1949年から1950年における議会では、上下両院の69%が専門職的職業従事者であり、上院議員の24%、下院議員の22%が、実業家ないし経営者であった。

35) *ibid.*, pp. 372-373, 375, 393-394.

36) *ibid.*, p. 377.

37) *ibid.*, p. 394.

38) C. W. Mills, *The Power Elite*, 1956 (1975), p. 242.

39) *ibid.*, p. 243.

上院には賃金労働者や下級サラリーマン、農園労働者は皆無であり、下院には1人か2人いる程度である。……過去半世紀間に上院には1人の黒人もいず、下院にあっても、同時に2人以上の黒人が議席を占めることはなかった。だが、黒人はアメリカの人口の10%をなす」⁴⁰⁾。

農業および企業集団のこの最も有効な接近の確保は、政策決定を補足する諸機能の側面からも裏付けられる。すなわち政策決定は、より適切で正確な情報に基づく適切な判断を要するがゆえに、この判断のための素材を手に入れなければならない。したがって情報収集の対象との接触を維持しなければならない。トルーマンによれば、この対象は、ほとんど常に企業集団であり、しかも重要産業であり、その内容は政府の行政活動に関係する電力、運輸、港湾産業関係者である⁴¹⁾。これに関係して職業集団としての医師、法律家である。かくてトルーマンは、これらの企業集団を「連邦立法部のインフォーマルな選挙区を構成する」ものであることを認めざるをえない⁴²⁾。トルーマンによってとりあげられているこれらの事例は、諸利益集団のごく一部にすぎない。トルーマンも認めざるをえないこれらの利益集団の有効な接近の確保のゆえに、彼は政府の公的機能を強調せざるをえない。すなわち決定作成のキー・ポイントにあるものは、個人と同時に議員として公職の担い手であり、議会という公的集団の役割を担うものである。この公的役割は、あらかじめ規定された行動の期待であり⁴³⁾、この期待は、公務に関してその役割を遂行する場合、全く自由裁量の余地がないほどにすべてを詳細に規定するものではないにせよ、あるいは憲法その他の諸規則によって詳述されていないにせよ、それを著しく軽視するか無視するのであれば、落選や非難、拘禁、リンチその他の制裁として機能するであろう。価値剝奪の不安を含むこの役割期待が、政治的解決における整然たる手続を守ら

せ、少数派の主張に対しても、不公平な処理を回避せしめるのである⁴⁴⁾。かくてトルーマンは、政府の公的決定に潜在的多数利益の擁護を期待するのであるが、潜在的多数利益そのものの実現を要求する集団活動に対して、政府が、現実にはいかに機能するかは、後節において再びとりあげよう。

トルーマンにおけるこの公的役割の強調は、立法部から行政部を経て司法部に移行するにつれてますます強調され、この役割が遂行されないのであれば、「暴力行為」すら出現するであろうと論ぜられる。

2) 行政部

政府の機能の一部を担う行政部の権力は、大統領を頂点としてそれに閣僚と各種行政機関ならびに大統領府が従属する垂直的統制ならびにその一端が、議会の諸委員会の委員長に達している各種の準立法的準司法的諸機能をもつ行政委員会からなる水平的統制の二つから成り立つ⁴⁵⁾。

トルーマンによれば行政権力は、階統的構造をなすものではなく、相対的に自立的な諸権力から成り立つルーズな権力構造である。すなわち大統領は、行政部の首長、三軍の司令官であるばかりか全国民による選挙に依存するから、国家の元首として特別の威信をもつものであり、この意味では大統領の権力は最高である⁴⁶⁾。それゆえトルーマンは大統領を現代の君主であるというのであるが、しかしながらその権力は、諸行政機関を文字通り従属せしめるものではありえないという。大統領によって任命される閣僚は、大統領選挙に対する報酬としてあるいは大統領の再選を考慮して任命されがちである。あるいは閣僚が関係する地域的利害に対する考慮や大統領個人に対する忠誠度などを考慮して任命されるのがつねである。したがって閣僚は、大統領の諮問機関・補佐機関であるというよりは、大統領にとって疎縁な存在になりやすい。したがってこの疎縁のゆえに閣僚は、大

40) *ibid.*, pp. 248-249.

41) Truman, *op. cit.*, p. 358.

42) *ibid.*, p. 336.

43, 44) *ibid.*, pp. 346-347.

45) *ibid.*, pp. 409-410, 429.

46) *ibid.*, pp. 407-408.

統領から相対的に独立した権力をもつものとみなされる⁴⁷⁾。

大統領の統制のもとにある行政諸機関も、専門分化した領域をその活動対象としているから大統領個人の知識や能力において限りがある以上、大統領がこれら行政諸機関の活動に介入することはほとんど不可能である。加うるに大統領は、国家の代表であるから、多かれ少なかれ不公平という批判を招かざるをえない特殊な行政領域に介入することをできるだけ回避するであろう⁴⁸⁾。これらの理由によって行政機関は、大統領の権力から相対的に自立した権力をもつものとみなされる。大統領府もまた、行政機関についていわれた理由と同じ事情によって大統領の権力から相対的に自立している。行政委員会については改めて言及するまでもないであろう。このようにして行政部もまた立法部と同様に決定のキー・ポイントの拡散を特徴とするルーズな統合的権力とみなされる。

ところで行政部の機能の特徴は、その専門性と日常性によって規定される。すなわちその機能は税金の徴収、生命と財産との保護、学校・道路・公園その他施設の建設と管理運営、社会保障、ラジオ局の設置認可、郵便事業、労資交渉の監視、市場の保護、銀行規制、原子力の生産と管理など多種多様である。したがって行政規則は、行政活動をその大筋において規定するものではあっても、その活動を正確かつ詳細に規定することは不可能である。トルーマンもここに行政決定が重要な意味をもつことを認める。これに加えて委任立法もまた行政決定の重要性を高める⁴⁹⁾。すなわち立法部に固有の機能は、政策決定作成であるが、これは政策の形成を前提としてのみ成り立つ⁵⁰⁾がゆえに、この政策形成機能は、立法部の行政への委任立法によって必然的に行政部へ移行せざるをえない。ところでこの政策形成は、その実行を前提として意味をもつのであるから、この意味で政策の形成

は、諸集団利益の対立と紛争を解決しようとして、このための情報収集その他の活動を要請されよう⁵¹⁾。この活動は、多かれ少なかれ関係する諸集団の行政活動に対する紛争解決の期待なくしては不可能である。かくて政策形成は、対抗関係にある諸集団利益の選択を多かれ少なかれ含むものとならざるをえない。これに加えて政策の実行に伴って生ずるであろう利益集団ならびに潜在的少数利益集団の阻止的あるいは促進的活動も、考慮しなければならない。こうして行政部における行政決定は、これらの諸機能によって示されるように、諸利益集団間の調整とそれに先立つ諸利益集団間の権力関係を判断しなければならない。すなわち政治の場⁵²⁾に立たざるをえないのである。かくてトルーマンはこの行政決定の機能によって行政機関と特定の集団との関係が、固定化しがちであることを認めざるをえない。

ところでトルーマンにおいては行政決定は、行政職員個人の集団帰属に由来する諸利益集団の活動の対象であることはいうまでもない。行政職員が帰属する利益集団の作用に加えて、決定の結果生じてくるであろう潜在的少数利益集団や不利害を被る利益集団の影響力の行使をも考慮しなければならない⁵³⁾。行政決定は、諸利益集団にとって、日常的に接触する行政機関のそれであるから、下位の諸行政機関の諸利益集団との関係、とりわけ行政活動を支持し助成する集団との関係は、固定しがちである。かくて行政決定をめぐる諸条件は、より複雑である。その具体的な事情は、トルーマンが列举する諸事例から、以下の三つに要約できよう。

(i) 復員軍人局 (Veterans Administration) は、もっぱら旧軍人と現役軍人ならびにその扶養家族へのサービス機関以外のなにものでもない⁵⁴⁾。この機関の旧職員は、アメリカン・リージョン (AL) の有力なメンバーであり、

47) *ibid.*, pp. 408-409.

48) *ibid.*, p. 409.

49) *ibid.*, pp. 395-396, 439 ff.

50) *ibid.*, pp. 396-397.

51) *ibid.*, pp. 396, 439-440.

52) *ibid.*, pp. 443-444.

53) *ibid.*, pp. 446 ff.

54) *ibid.*, p. 451.

この行政機関に対して AL は、最も有効で確実な接近を確保している、とトルーマンはいつている。しかしながら AL が、ミルズが指摘するところによれば地方の有力者の団体でもあり、選挙運動の主体であり、かつまた政府の対外政策や国内治安問題で活発に発言してきた⁵⁵⁾ ことについては、トルーマンは、言及しない。これに加えてトルーマンは、これらの活動を活発に推し進める他の在郷軍人集団についてはほとんど言及していない。1950年以降朝鮮戦争やベトナム戦争との関連においても、これらの集団は、軍事産業のロビイングのみならず⁵⁶⁾、国防省を支持する一大勢力として政治とりわけ外交に関して関心を示しているが、この種の活動について論及する手がかりを与えようとしない。軍部の文官統制問題は、すでに第一次世界大戦に関連して論ぜられている⁵⁷⁾ のであるが、トルーマンは、この問題については、集団帰属の複数性が、軍部の場合にも有効に機能するかのように論じている⁵⁸⁾。AL の政府機関との上記の関係は、AL の活動のごく一部であるにすぎない。トルーマンが引用しない軍人集団をここに附記しておこう。共和国グラント・アーミー (GAR)、海外派遣軍人会 (VFW)、アメリカ退役軍人会 (AVC)、アメリカ第二次大戦退役軍人会 (AVWWII) が存在する。AVC 以下のこれらの団体は、トルーマンが AL について言及しているように、年金、ボーナス、兵士の権利章典・復職などについて多様な特権をもつばかりか、ほぼ1950年を境にして始まる冷戦体制下においては、「赤狩り」に積極的に活動する「ファッショ団体」を含むのである⁵⁹⁾。

55) Mills, *op. cit.*, p. 251.

56) H. Zeigler, *Interest Groups in American Society*, 1964, pp. 123-126.

57) L. Smith, *American Democracy and Military Power: A Study of Civil Control of the Military Power in the United States*, 1951(佐上武弘訳『軍事力と民主主義』)。Mills, *op. cit.*, Ch. 8-9. S. E. Ambrose and J. A. Barber(eds.), *The Military and American Society*, pp. 299 ff. 武山泰雄『アメリカ資本主義の構造』昭和41年, 236頁以下。

58) Truman, *op. cit.*, p. 521.

59) 岡倉古志郎『アメリカの政治体制』昭和24年, 70-72

(ii) 農務省は、もっぱら農業利益に対するサービス機関であり、農産物の価格安定について最も熱心である⁶⁰⁾、とトルーマンはいふ。立法部における農業利益については、すでに記したが、農業利益集団と農務省とは、ほとんど相互的である。農業団体は、農事専門家を育てて、これを農務省その他の関係機関へ公務員として送るかあるいは農務省の諮問機関へ参加させている。さらに農務省の認可権に関連して、食品加工業者が、これに接近する。トルーマンは、全国小売商連合を州政府と連邦政府とを利用して、有効な接近を確保している例にあげているが、この団体は行政委員会の一つである州際通商委員会において有効な接近を確保している。アメリカ鉄道協会もここに有効な接近を確保している集団である⁶¹⁾。

(iii) 個々の詳細は別にして注目すべきは、第二次大戦に関連して生ずる行政機関と諸利益集団との関係である。

第二次世界大戦に関連して多数の臨時行政機関が設けられたが、労資政策委員会 (MLPC)、価格管理局 (OPA)、戦時生産局 (WPB)、戦時動員復興局 (OWWR) には、多数の利益集団が参加した。トルーマンによれば、この参加は、経済の分野を政府に依存せしめるとともに、労働団体を好遇して、この集団にも有効な接近を確保せしめたのである⁶²⁾。トルーマンは、こうして政府の経済界への介入を指摘するのであるが、これらの諸機関に関係している諸利益集団の抗争をフォローするのに急なあまり、これらの関係を無視してしまう⁶³⁾。ホワイト・ハウスも利益集団との関係を、予算局 (BB) や経済諮問会議 (EA) を媒介として深めていること

頁。

60) Truman, *op. cit.*, p. 144. cf. H. Latham, *The Group Basis of Politics in Political Behavior*, 1950, p. 241.

61) H. Zeigler, *Interest Group in American Society*, 2nd ed., 1964, p. 223. L. Mayers, *The Machinery of Justice: An Introduction to Legal Structure and Process*, 1963 (望月礼二郎訳『アメリカの裁判制度』152頁)。田中英夫『英米の司法裁判所』125-126頁。

62) Truman, *op. cit.*, pp. 452, 460.

63) *ibid.*, p. 467.

が、指摘されるのであるが、これが大統領の権力強化を意味するものであるとは理解しない⁶⁴⁾。

以上のような行政決定をめぐる事情は、きわめて複雑であるから、トルーマンは、行政機関の公的役割を、いっそう強調しなければならない。すなわち行政決定は、潜在的多数利益集団の作用を考慮しなければならない。トルーマンによれば行政部のみならず、立法部および司法部をも含めて、それら諸部門の主要な指導者は、未組織集団の指導者である。すなわち政府の諸活動における潜在的多数利益の代表にほかならない。したがってこれらのものが、この利益を代表せず、これを軽視するのであれば、政府以外における他の集団の指導者が、その追従者を組織して既成の過程かあるいは暴力によって、その利益を十分に表現しようとするだろう、と論ぜられる⁶⁵⁾。

3) 司法部

上記のようにトルーマンは、政策決定の機能を立法部に、政策形成と実行との機能を行政部に認めるのであるが、政府の下位集団としての司法部に対しても、前二者において認められた諸利益の調整機能が認められる。しかしながら司法部は、政策の形成・決定および実行によって調整することのできなかった諸利益の調停や立法部と行政部とが作成する法律および諸規則に対する違憲立法審査権や両者の権限領域に関連して生ずる諸紛争を調停するのであるが、この調停において特徴をもつ。すなわちこの決定は、判例や法規や先例に基づくばかりか、それらによっては規定されていない高度の判断を要求されるから、この意味で司法部は、立法部および行政部にも帰属する自由裁量権をもつのであるが、それが、法の発見あるいは法の作成であるがゆえに、高度の決定を意味している。司法決定 (court decision) は、この意味で政策決定と行政決定より、高度のものとみなされる⁶⁶⁾。かくて決定のこの意味での特徴のゆえに、各級

裁判所に対する利益集団の圧力活動を招くのである。

この司法決定の特徴に照応して、裁判官の特権的保護が確保されている。すなわちこの公職にあるがゆえに与えられている市民的責務の軽減、——連邦憲法によれば、連邦裁判官は、他の連邦公務員と同様に、連邦議会の下院が彼に対して提起する叛逆罪、賄賂罪もしくはその他の重い犯罪または軽罪の間責に対する三分の二の投票によって罷免されうる。アメリカの歴史においてかかる罷免が行なわれた例は僅かしかない。そしてこの方法以外には連邦裁判官を罷免する手続はない——終身任期制などの特権を与えられている。これらの特権的保障は、立法部および行政部に対する以上に高度な社会的期待、すなわち裁判の神聖さに対する社会一般の期待を意味する⁶⁷⁾。

ところで司法決定は、政策の決定をめぐる諸条件と大同小異である。トルーマンは、司法決定が、非人格的機械的決定であるという「神話」をしりぞけて、その決定が、法思想集団の作用を無視することはできない、という。さらにまた判事の人間性を排除することもできない。これに加えて選挙や任命とうの裁判官選出に関係する上院や大統領の権力を無視することもできない⁶⁸⁾。

しかしながら司法決定は、政治制度に関する重要な調整や変更をもたらすであろうし、社会関係に対しても重要な変更や調整をきたすものであり、かつこれが、司法決定の最も基本的な調停機能である⁶⁹⁾がゆえに、重要視されねばならない。かくてトルーマンは、司法部を、「ゲームの規則」の守護神であると称する。トルーマンによれば、この規則と一体である判事は、この法に依存する諸利益集団活動に対して特権的な接近を与えなければならない。すなわち司法決定は、たとえば、高度産業社会における労働団体に対してより未発達な時代の陰謀取締法を無差別に適用して、この種の集団形成を阻止

64) *ibid.*, pp. 428-429.

65) *ibid.*, p. 449.

66) *ibid.*, p. 483.

67), 68), 69) *ibid.*, p. 486.

してはならない。このような判決は、社会の安定を促進するものではなくして、暴力的手段による問題解決を招くであろう。社会において裁判がもつ意味は、人間関係のありうる規制に達する手段としての裁判の有効性でなければならない。これこそが、後見人としての裁判官の最も基本的な機能である。かくして司法決定は、諸技術の急激な変化とそれに伴う人間関係の激変を特徴とする時代において「守勢に立つ集団」が、裁判所に対して特権的な接近を享受することができよう⁷⁰⁾。

以上が、トルーマンのいう現実の政府の動態である。彼にとって政府は、利益集団を、潜在的多数利益集団の顕在化を前提として制御するがゆえに、その権力は、たんに中立的な権力でなく、その機能は、「規制」(regulation)と特徴づけられたのである。ここではトルーマンの政府権力のこれらの内容に関連して、われわれは、二つの問題点を指摘しておきたい。

まず第一にわれわれは、トルーマンの政府権力が、重要な一点において、R. マッキーバーや、C. メリアムと異なることを指摘しなければならない。その差異とは、トルーマンの政府権力における「強制」の契機の欠除である。トルーマンが繰り返し言及するマッキーバーの「政府」は、文化的経済的諸機能を与えられていると同時に、治安および国防機能を与えられている。マッキーバーにおいては、国防機能は、第二次大戦直後の国際関係の好転を条件としてのみ、退行するであろうとみなされているが、断じて否定されているのではない⁷¹⁾。秋永教授は、マッキーバーの『政府論』(*The Web of Government*, 1947 (1965)). 秋永肇訳『政府論』(1962年)が、強制的観点から論ぜられているのではなく、「権威」の観点から論ぜられている⁷²⁾としておられるが、繰り返してマッキーバーの「国家」概念を参照するように注意を促しておられる⁷³⁾。この注意は重要である。なにゆ

えならば「強制」の契機を欠く政府あるいは権力は、現実には存在することができず、したがって現実には逢着するとき、必然的に破綻せざるをえないからである。この点は、第V節で論ぜられよう。

メリアムも『体系的政治学』(*Systematic Politics*, 1945 (1966))において主として政府を中心に、その体系を構成しているが、彼の政府概念もマッキーバーと同様に諸機能と同時に治安機能と国防機能とを与えられている。メリアムは国防機能について特別に注意を促し、軍部の文官統制問題に、その第4章をあてていのであり、国際関係の好転が、国防機能の衰退の前提条件であることが強調されている⁷⁴⁾。

第二にわれわれは、トルーマンの政府概念における「強制」の欠除に関連して、潜在的多数利益集団の機能を問題にしなければならない。なにゆえならトルーマンの過程論の前提をなす政治体系は、利益集団と潜在的多数利益集団との「均衡」にその存立の基礎をおくのであるから。実は、この均衡は、秋永教授が鋭く指摘しておられるように「現実的イメージ」ではなくて「類比的イメージ」にすぎず、それゆえに限界がある、しかも決定的な限界があるのである。この点では、政府が潜在的多数利益の実現を求める『運動』⁷⁵⁾に直面するとき、直ちに明らかになるであろう。トルーマンの政府概念における「強制」の契機の欠除は、利益集団と潜在的多数利益集団との均衡を仮定しているからにほかならない。言い換えれば、潜在的多数利益集団の抑制機能が、政府に対しても他の利益集団に対しても同じように働くものと仮定しているからである。しかしながらこれがいかに現実反するものであるかは、以下においてみるとおりである。

以下においては、トルーマンが過程論構成の素材として取り扱っている利益集団の概況を示しつつ、それがいかなる現実のものであるかを

70) *ibid.*, p. 487.

71) R. MacIver, *The Web of Government*, 1934 (1964), pp. 237 ff.

72) R. マッキーバー著、秋永肇訳『政府論』568頁。

73) 秋永肇『現代政治学』第一部、176頁。

74) C. Merriam, *Systematic Politics*, 1945 (1966), pp. vii, 118 ff., 159-160, 301.

75) 秋永、前掲書、第一部、164-174頁。

示し、それら集団と政府とのゆ着を指摘したい。そのあとで公民権運動を概観しながら、彼が重視する潜在的多数利益集団の有効性の検討を行ないたい。公民権運動は、権利の回復を目指す運動であり、したがって潜在的多数利益そのものの現実化の要求であるにもかかわらず、この運動に対して政府の「強制」機能が、出現するであろう。

IV 利益集団の諸位相

前節においてはわれわれは、トルーマンの政治過程論を、利益集団に対する政府の権力機能に焦点を合わせながらみてきたのであるが、われわれは、彼がとりあげる利益集団が、多数の利益集団のごく一部であるにすぎず、しかも「接近」を確保している集団であることを確認することができた。以下においては、彼がとりあげている諸集団を選びだしその特徴を摘記しながら、潜在的多数利益集団に依存する政治的決定が、いかに困難な状況にあるかをよりいっそう明らかにしたい。われわれは、農業集団、企業集団ならびに労働集団の活動の素描によってこの課題に答えたい。

i) 農業団体 トルーマンは、最も有効な接近を確保している集団の例として農業団体を取りあげているが、この団体は、本来、アメリカの「農本主義的伝統」にその思想的基礎をもつ。ホフシュッターは、アメリカ国民の大多数は本来農民であり、アメリカ的伝統を形成したのは農場や農村であったという。それゆえにアメリカの工業社会、都市社会は、自営農民という理想に感情的にも道徳的にもコミットしているので、現代農業技術のもとでの自営農家を支持しているのである。しかし農本主義的理想像としての自営農民は、大規模な機械化され営利企業化された農業経営者であり⁷⁶⁾、トルーマンが引用するのは、この大農業経営者の団体にほかならない。

農業団体としてとりあげられているのは、ア

メリカ農場連盟 (AFBF) や全国農業共済組合 (NG) であるが、AFBF は、1915年のカウンティ農場局連盟に基づく州単位の連盟から成る全国的組織であり、安定した財源をもち、多数のスタッフを擁している。1860年代には、連邦農務省の指導のもとで大農場経営化が促進されるが、これに伴って地方の農場局が全国的に組織されたのである⁷⁷⁾。この組織化にあたっては、政府補助をうけた各州農業大学 (Land Grange College) と連邦農務省および各州の農業指導員が協力している。AFBF には全国のおよそ160万農家が加入し、あらゆる種類の農家を組織しているが、それらの農家は、富裕な中西部、南部の牧場主、穀物生産者、綿生産者である⁷⁸⁾。前節ですでに言及したようにその政治活動は、連邦議会における「農業ブロック」を通じて行なわれ、政府補助金の要求、農業拡充、農産物価格の安定あるいは引き上げで多大の成果をあげている。

NG は、1860年に農本主義的伝統を賛美する友愛的組織として設立された⁷⁹⁾。79万農家が加入し、それらの農家は、ニュー・イングランド、大西洋岸中部諸州に集中している。南北戦争の時期には急進的団体であったが、AFBF に対抗できず、その勢力は減退した。その政治活動は、消極的であるが、ニュー・ディール期には、多数の政府政策に反対している。

AFBF と NG とが、富裕な農場経営者の団体であるとすれば、全国農民組合 (NFU) は、中小農家の団体である。NFU は、1902年に設立され、小作人や小農の要求を組織し、家族農家を中心に行っているが、これらの農家は、ミシシッピの西、グレート・プレーンズ諸州の辺境農家であり、約40万農家が加入しているが、その大多数は綿作、麦作の小農や小作人である。AFBF や NG とは異なり、よりリベラルな改革を要求しており、政府の生産統制に反対しない⁸⁰⁾。トルーマンは、NFU については、

77) Truman, *op. cit.*, pp. 467-468. Zeigler, *op. cit.*, p. 174 ff.

78) Hofstadter, *op. cit.*, p. 41.

79) *ibid.*, p. 46.

76) R. Hofstadter, *The Age of Reform*, 1955 (1974), pp. 8, 23 ff.

言及していない。

AFBF と NG とが、トルーマンのとりあげる利益集団であるが、彼がとりあげる団体は、その組織規模においても全農家の30%を組織しているにすぎない。残余の70%は、未組織の小農や貧農である⁸¹⁾。それゆえ連邦政府の農業政策は、結局は、大農場経営者の利益擁護以外のなにものでもないといわれるのである。しかしながら農業の分野においても問題がないわけではない。富裕農家と貧困農家との間には、生活水準においても外見においても都市の様相とほとんど変らぬ不均衡が生じつつあり、この不均衡を反映して連邦議会の農業ブロックに分裂を引き起こして農業団体の勢力を低下させていることも指摘されている。あるいは小農・貧農層の存在は、急進主義展開の素地になるであろうことも指摘されている⁸²⁾。

ii) 企業集団 連邦ロビイング法 (Federal Regulation of Lobbying Act) は、1946年に成立しているが、1949年の連邦商務省の調査によれば、4万余の全国的企業集団がある。企業団体は労働団体、農業団体および市民団体と比較して最も多数である⁸³⁾。南北戦争の時期に、地方的規模から全国的規模へと拡張し始める企業団体が増加するが、1920年から1950年にかけてこの傾向は、顕著である。全国的規模の団体は、12,200中1,700であり、他は地方的規模の団体である⁸⁴⁾。企業団体自体が政府に関係するのは、その団体に明らかに関連する政策が問題になるときだけである。したがってトルーマンがとりあげている集団は、企業団体の要求を代表

するものとみなされる。トルーマンが主としてとりあげるのは、全国製造業者連盟 (NAM) と合衆国商工会議所 (CCUS) であるが、両者は、企業集団の代表であるとはいえ、必ずしもその全体の代表ではない。

NAM は、1895年に19世紀末の不況を背景として結成された⁸⁵⁾。1894年、南部のあるジャーナリストの実業家に対する結束の呼びかけに応じたシンシナティ製造業者団体の指導のもとで創立されている。NAM の初期の活動は、比較的消極的であり、国内外市場の拡張、連邦立法による互惠主義の確立、政府による大西洋・太平洋間の運河開設、自然河川・人口水路の修理拡張などをその目標にしている。1900年以降においては、世界労働者連合 (IWW)、アメリカ労働組合連合 (AFL) などの労働運動に対抗して市民同盟や企業防衛委員会を組織して、ストライキやデモンストレーションに対抗するようになる。1920年前後においてはクローズド・ショップ制の切り崩し、御用組合の設立による労働運動の攻撃において積極的な役割を果たし、労働立法に反対して自己の労働政策の宣伝に努めた⁸⁶⁾。NAM の活動のこの側面は以降、一貫して持続されるのである。

NAM は、地方に基盤をおく団体の連合であったから、政府の経済政策のあり方によっては、その成員間に分裂を引き起こしがちであり、労働問題を除いては企業家の意志を代表する組織とはなっていない。1922年には、そのメンバーは5,700であり、ピークに達するが、1933年には469に激減し、ニュー・ディール期を経てタフト・ハートレー法の成立後においてもいっそう減少している⁸⁷⁾。

NAM は、個人の創意と努力、私的所有権と経営権との擁護を典型的なスローガンとしており、これに基づいてニュー・ディール期には、政府による公共利益のための経済活動の規制および社会福祉の拡張に反対した⁸⁸⁾。1940年代の

80) Latham, *op. cit.*, p. 241.

81) W. Kornhauser, *Politics of Mass Society*, 1959, p. 208.

82) *ibid.*, p. 210.

83) M. Lerner, *America as a Civilization*, 1957, pp. 286-287. D. Bell, *End of Ideology*, 1960 (1965), pp. 32-33.

84) R. F. Lenthalt et al., *Management in Politics, The Annals of American Academy of Political and Social Science*, vol. 319, p. 36. Bell, *ibid.*, p. 33. L. W. Levey and J. P. Roche (eds.), *The American Political Process*, 1963 (斎藤真監訳『アメリカの政治』124-127頁)。

85) Zeigler, *op. cit.*, pp. 95-113.

86) *ibid.*, pp. 97-99, 122.

87) *ibid.*, pp. 111-112.

88) レヴィ, ロシュ, 前掲訳書, 127-132頁。

労働運動への積極的対抗、そして冷戦体制が成立する1950年前後における重要な政治問題としてのタフト・ハートレー法、スミス法の成立のために、NAM は、積極的に活動した⁸⁹⁾。

これらの顕著な活動だけが NAM の活動ではない。NAM 加入の諸企業団体は、電力、鉄道、運輸、銀行、投資銀行、生命保険などの諸団体であるが、これらの団体は、政府の個別的な政策に対する直接的な活動によって、補助金、助成金、無利子ないしは低利の政府資金貸付、小売販売価格の維持など多数の利益を獲得している⁹⁰⁾といわれる。これら諸利益の獲得のための個別的活動は、NAM の労働対策とは対照的に「公衆の目のとどかぬところで行なわれている」⁹¹⁾のである。ミルズによれば、NAM の主要な機能は、政府に対する影響力の行使であるよりは、大企業の小企業に対する啓蒙ならびに政党に対する発言と資金援助であるが、とりわけ重要な機能は、「企業、軍事、政治の諸領域の最上層における非公式な意見指導者としての役割」⁹²⁾である。ミルズがいうこの機能は、「産軍複合体」としての政治体制の特徴を指すことは改めて記すまでもない。

トルーマンが NAM とともにとりあげているのは CCUS であるが、この団体がむしろ経済界の代表的機関である。個別的な業界団体を産業全体の立場から統合し、指導し、指揮するのが CCUS であるといわれる。

CCUS は、全国商業連盟 (National Board of Trade) の後をうけ継いで1912年に、連邦政府の商業労働省の指導のもとに創立された。その会員には、組織会員と個人会員とがあり、各州および地方商業会議所が組織会員であり、全国商業会議所会員は、個人である。現在 (1964年) 加入者数は約2万であり、地方商業

会議所が、約540都市にある⁹³⁾。

NAM とともに政府に有効な接近を確保していることは、トルーマンの指摘するとおりであり、連邦政府の経済開発委員会 (CED) に参加し、企業の意見を伝える⁹⁴⁾。NAM に比較してその活動は決して活発ではないが、1940年から1950年代においては NAM とともに冷戦体制下の労働運動および急進主義運動の制圧のために活動している⁹⁵⁾。

NAM と CCUS とを利益集団の政治活動の例としてとりあげるトルーマンには、この社会的経済的な分野についての言及はほとんどみられない。たとえば1930年代の「赤の脅威」(Red Scarer) 宣伝によって政府の強力な支援団体として活動していることについての言及は、ほとんど認められない。NAM や CCUS のこれら諸活動の特徴について彼に期待することは、彼の左翼に対する強力な対抗意識に徴して当然のことではあるが、われわれとしては、これらの団体が、大企業の利益代表である、という事実は、指摘しておかねばならない。レーナーは、クリーブランドの研究を要約して NAM の組織特徴を示しているがその諸機関は、会員の1%たらずの125社が掌握する組織であるといっている。かくて NAM と CCUS とは、ミルズのいうように「大企業の最高幹部の支配のもとにある」⁹⁶⁾ことは明らかである。

企業団体の活動に関連してこれを補佐するものとしてアメリカ法律家協会 (ABA) に言及しておこう。トルーマンが指摘しているように ABA の会員の多くは、法律に関する専門職として政府職員との協調関係を保持する傾向をもつが、ABA の会員の多くは、建国以来のアメリカ政治および社会諸制度の形成において有力な働きをしてきたから、現体制の維持に強い誇りをもっている⁹⁷⁾。これに加えて企業集団に関

89) R. Boyer and H. Moris, *Labors Untold History*, 1955 (雪山慶正訳『アメリカ労働運動の歴史』II, 286頁以下)。S. Lens, *Radicalism in America*, 1966 (陸井三郎・内山祐以智訳『アメリカのラジカリズム』1967, 260頁以下)。

90) 武山泰雄, 前掲書, 230-231頁。

91) レヴィ, ロシュ, 前掲訳書, 129頁。

92) Mills, *op. cit.*, pp. 135-136, 169-170。

93) Zeigler, *op. cit.*, pp. 113-115。

94) Renthalt, *op. cit.*, p. 37。

95) レンズ, 前掲書。ボイヤー, モリス, 前掲訳書, 298, 309, 314-315, 318, 329頁。

96) Lerner *op. cit.*, pp. 512-513. Mills, *op. cit.*, p. 130。

97) Truman, *op. cit.*, p. 196. Zeigler, *op. cit.*, p. 202。

係する法案や行政措置が行なわれる場合、当該団体は裁判所に対しそれらの合憲性を問うことができるから、企業団体の補佐としてのABAの役割は重要である⁹⁸⁾。ミルズは弁護士のこの補佐的役割を、経済・軍事・政治の諸領域をつなぐ枢要な輪であるといっている⁹⁹⁾。

iii) 労働団体 トルーマンが政治過程の構成にあたって引用する第三の種類の集団は労働組合であり、とりわけアメリカ労働組合連盟(AFL)と産業別労働組合会議(CIO)との二つである。

AFLは、19世紀末の不況と技術革新に由来する労働者の失業の不安を反映するストライキや暴動に対応して結成された労働騎士団(KL)の戦闘的な活動に対抗して、1886年に形成された。労働騎士団とは対照的に熟練労働者を成員とする職能組合の連合体であり、その目的は、直接的日常的諸目的に限定された¹⁰⁰⁾。その終局的な目標は、熟練労働者の社会的地位の向上であり、社会の改革ではない。この目標は、ビジネス・ユニオニズムとして結晶し、AFLの一貫した目的となる。この目的達成のために政府と関係するのが、AFLの活動の基本的特徴である。AFLは、メンバーにとって不利になるような企業団体による政府諸機関の利用を阻止しようとしたが、政府を積極的な支持者とはみなさず、雇用者と対等の立場を獲得することを目標とした。ザイグラーは、この目標を「自由放任主義的アプローチ」と特徴づけているが、この特徴のゆえにAFLの努力は、組織の拡大や世論の支持獲得に向けられたが、他方「急進主義的要素」を、極力、排除する¹⁰¹⁾。AFLは、この基本的な特徴によって比較的安定した組織となり、その成員は、1898年の30万から1904年には約170万に達している。これは、組織労働者約200万人中の80%に相当した¹⁰²⁾。

AFLの初期における政治活動は、このように消極的であったから、これに対する批判者西部鉱夫連盟(WFM)の脱退を引き起こし、WFMは、1905年にIWWを形成したのである¹⁰³⁾。NAMの労働運動に対する攻撃に促されて、1920年代には政治活動を積極化するが、1930年代には、NAMその他の「赤の脅威」策に同調して、新しい社会の可能性を求めた急進主義運動を排撃し、黒人労働者を抑圧した¹⁰⁴⁾。他方、第一次世界大戦の時期においては、国防会議(CND)その他の臨時政府機関に参加する機会をえたことによって政治活動を有利に展開するようになり、この条件のもとでAFLは、その加入成員を、1920年には210万、1951年には、400万へと拡大している。オープン・ショップ制反対闘争における敗北、未熟練労働者の増大に対するAFLの消極的な組織活動、1930年代の不況とうの悪条件にもかかわらず、印刷労働者と建築労働者を中核とした組織を維持し、第二次世界大戦を契機にして1944年には、その成員を600万に回復している¹⁰⁵⁾。

AFLが、熟練労働者を成員としているのに対して、1935年にはAFL内部に産業別組合委員会が設けられ、これが、鉄鋼、自動車、ゴムなど大量生産工場の非熟練労働者の組織化を推進するが、この委員会を足場にして1938年には、CIOが結成される¹⁰⁶⁾。

CIOは、不安定な社会的立場にある非熟練労働者の組織体であったから、この成員の労働諸条件の維持・改善を目指す経済闘争のみならず、これを有利に展開するために当初から積極的な政治活動を展開し、最低賃金制の実施、社会保障の確立とうを求めたのである。さらにCIOは、労働者無党派連合(LNL)を設けて、1936年と1938年の選挙運動に参加している。1940年代においては政治活動委員会(PAC)を結

98) Zeigler, *ibid.*, pp. 204-205. 武山, 前掲書, 231-232 頁.

99) Mills, *op. cit.*, p. 289.

100) Zeigler, *ibid.*, p. 139 ff.

101) *ibid.*, p. 146.

102) *ibid.*, p. 141.

103) *ibid.*, p. 142.

104) ボイヤー, モリス, 前掲訳書, 55頁.

105) H. U. Faulkner, *American Economic History* 8th ed., 1963, pp. 594-595, 630-631. Zeigler, *op. cit.*, p. 147.

106) Zeigler, *ibid.*, p. 148. ボイヤー, モリス, 前掲訳書, 130頁. Faulkner, *ibid.*, p. 679.

成して、F. D. ルーズベルト大統領の選出に貢献し、1944年選挙における反進歩的議員の著しい退潮をもたらすことに努力した¹⁰⁷⁾。第二次大戦後の労働攻勢に対抗する議会およびNAMやCCUS とうの団体による「反労働攻勢」を象徴するタフト・ハートレー法の制定に対しては、「独占資本の願望にこたえてこれに協力するという永年の伝統に立つ」¹⁰⁸⁾ AFL も、CIO とともに反対運動を展開するが、CIO は他方では、1946年以降の冷戦体制下の「赤の脅威」策に結局は同調して、CIO 内部の急進主義的諸要素を、排除した。かくて CIO もまた、「AFL の指導部が雇用主のオープン・ショップ政策に動員されたように CIO の指導部もまた、雇主や政府の冷戦政策に動員された」¹⁰⁹⁾ のである。1955年には政策と組織とにおいて未解決の問題を残しながらも、AFL と CIO とは合併した。

トルーマンも指摘しているように AFL=CIO が、その社会的地位を向上させ、政府に対する接近を確保したのは、第二次世界大戦以降であろう。

第二次世界大戦の時期を通じて労働組合は、生産増強に積極的に協力したが¹¹⁰⁾、この過程で、労働組合は、その力を増大せしめた。組織労働者数は、1940年において850万であり、全労働者数の23%を占めるが、1944年において1,400万であり、全労働者数の35%を占め、1945年には1,800万であり、全労働者数の39%を占めている。終戦当時においては、自動車工業と航空機工業との労働者の50%、鉄鋼業、機械工業、電機工業、ゴム工業労働者の33%、紡織工業労働者の33%が組織労働者であった¹¹¹⁾。この組織率が、大戦後の労働攻勢の激化を規定したのである。

しかしながら労働者の組織率は、終戦時をピ

ークにして、1950年代から1960年代にかけては下降し、1950年には25%、1960年には23.1%、1962年には22.2%、1970年には、22.6%と、20%余を低迷している。ところで AFL=CIO についていうならば、その組織率は、全労働者の10%余を組織しているにすぎない¹¹²⁾。加うるに AFL=CIO が大企業の労働者を主たる組織成員にしていることに留意すれば、AFL=CIO は、1930年代および1950年前後における「急進主義排除」の特徴によって、政治体制の安定的要素の最たるものの一つである、ということができよう。のみならず労働団体の指導者たちは、政府諸活動の積極的な担い手であることも指摘されねばならない。第二次世界大戦は、トルーマンも指摘し、われわれも確認したように政府への有効な接近を確保する機会を提供した。しかしながらこの接近は、1950年以降利益集団としての要求や主張のためであることを乗り越えてゆく。すなわちタフト・ハートレー法の成立やマッカラン法の制定、さらに非米活動委員会の活動やこの活動に対する NAM と CCUS とによる支援によって推進された「赤色分子」の排除と AFL および CIO 自身による内部粛正を経た1950年代の冷戦体制下においては、「CIO の多数の幹部は、国防省の役人」となるばかりか「政府機構の一部」となり、AFL=CIO の幹部は、「マーシャルプランの管理人および相談役として、これを推進する」¹¹³⁾。ミルズが指摘した「産軍複合体」のもとにおいてはラテン・アメリカ、アフリカ、アジアとうの労働運動の買収と共産主義的労働運動の阻止とにおいて AFL=CIO の指導者は活動している、と指摘されている¹¹⁴⁾。

以上の概観によってわれわれは、トルーマン

107) Zeigler, *ibid.*, p. 148.

108) ボイヤー, モリス, 前掲訳書, 302, 330頁. Faulkner, *op. cit.*, pp. 720-721.

109) ボイヤー, モリス, 同上訳書, 329, 346-347頁.

110) cf. Faulkner, *op. cit.*, pp. 706-707.

111) Faulkner, *ibid.*, pp. 699-703, 718-719. 岡倉古志郎, 前掲書, 91-92頁. 津田真澄「労働」『総合研究 アメリカ⑤——経済生活』131頁以下.

112) E. Tounsend, Is a Crisis in American Trade Union Movement? Yes, *Annals of AAPSS*, vol. 319. B. J. Widick, *Labor Today: The Triumphs and Failure of Unionism in United States*, 1964, pp. viii-ix. 津田, 前掲論文, 124, 137頁.

113) ボイヤー, モリス, 前掲訳書, 342-344, 350頁.

114) S. Lons, *Military Industrial Complex* (小原敬士訳『軍産複合体』155-156頁, 190-162頁). S. E. Ambrose and J. A. Barber (eds.) *op. cit.*, p. 152.

が過程論構成の契機とした労働団体もまた、組織労働者の一部をしか、まして全労働者のごく一部をしか代表するものであるにすぎず、したがって政治過程論の構成要素として著しく妥当性を欠くものと断ぜざるをえない。

以上においてわれわれは、トルーマンがとりあげている利益集団の諸相をみてきたのであるが、これらの諸集団は、社会全体の一部にすぎず、かつ相互に政治体系の安定的要素であることをその特徴としているということができよう。しかしながら社会全体のごく一部でありかつ安定的要素であるこれらの集団のみが、政治の現実を表現するものではないことは記すまでもない。大農業団体に対して小農・小作農の団体が、大企業団体に対して中小の企業団体が、大労組に対して未組織の労働者層や失業者もまた厳然として存在する。トルーマンが、政策決定において潜在的利益をあれほど強調しなければならなかったのは、この存在に対する配慮であると考えられる。したがってわれわれは、この存在との関連で潜在的多数利益集団の検討に進んでゆかねばならない。

V 公民権運動と未組織利益

すでに検討してきたようにトルーマンの政府は、有効な接近を確保している諸集団にその土台をおき、その決定は、これら集団の圧力下において行なわれねばならぬものであった。したがってその決定は、潜在的多数利益集団の活動なしには、強力な利益集団間の調停にとどまざるをえない。かくしては政府の決定は、「規制」とはいいがたい。

ところでトルーマンは、潜在的多数利益を知るものは、大衆ではなくて公的指導者であるといった。指導者にこの種の利益に対する配慮が、求められるのである。この意味において彼は、「活力のある政治体系においては、未組織利益の作用は有力である」といい、この利益は、「合衆国政府内外における権力中心において十分に強力であると思われる」¹¹⁵⁾ というの

である。しかしながらわれわれは、未組織利益のこのような存在の指摘にとどまってはならず、トルーマンが論じているようにそれが有効に組織化されることが、実証されねばならないと考える。彼は、この種の集団の現実化については必ずしも確信をもっているわけではないから、このことは、いっそう強く望まれる。潜在的多数利益集団は、彼の政治過程論構成の最も重要な契機であるから。われわれは、彼がいうこの種の利益の内容を想起してその一部、まさにその利益の一部、しかも重要な一部の再現を要求する平等主義集団 (equalitarian group) を登場させて、これと政府との関係を概観してゆきたい。念のためにトルーマンが、潜在的多数利益あるいは未組織利益としてあげているものが、競争の規則、市民的諸権利、権利章典、平等主義的福祉とうであったことを記しておきたい。この種の利益が、著しく侵害されるのであれば、潜在的多数利益が組織化され、政府と利益集団との双方を制御するとトルーマンがいていたことも想起しよう。はたしてこのような機能が、現実化するかどうか、問題の焦点である。われわれがとりあげようとする平等主義集団の運動としての公民権運動は、まさにこの種の利益の再現を求めるものにほかならない。したがってこの種の集団活動こそ、トルーマンがいう未組織集団の現実化の契機であり、政府権力および利益集団の活動の制御が現実化する契機でなければならない。以下においては、公民権運動の前史を素描しながら1954年から1963年前後にかけてのこの運動の特徴を摘記し、この運動がはらむ傾向を見きわめ、これによって上記の問題に答えてゆきたい。

公民権運動は、『イデオロギーの終焉』とか『孤独な大衆』とかの著述によって「無気力な精神的停滞」として特徴づけられる1950年代に、この特徴づけに抗して出現する新ラジカリズムにほかならない。ミルズも、ラジカリズムの衰退をいていたが、その消滅をいていたのではない。レンズは、ミルズの見解を乗り越えてラジカリズムの抬頭として公民権運動をみ

115) Truman, *op. cit.*, pp. 515, 519.

ている¹¹⁶⁾。この運動の本質は、トルーマンの『政治過程論』の出版年から数年を経ずしてその画期に達する権利闘争である。公民権運動は、南北戦争以来、アメリカの独立宣言ならびにバージニア権利宣言において明示された諸権利の奪取に対して抗議する黒人集団の運動であるが、その運動は、合衆国憲法修正第13条、第14条および15条の完全な実施を求める運動にほかならない¹¹⁷⁾。

1954年、連邦最高裁判所が、1857年の「隔離しても平等」原理を破棄して、公立学校における人種差別は、合衆国憲法修正第14条「法律の平等な保護」条項違反であると明言したが、この判決は黒人集団のほぼ一世紀にわたる権利回復闘争の一大画期を意味し¹¹⁸⁾、以降、公民権運動は、1954年判決を乗り越えて、すべての地区における投票権の平等、公的施設利用における平等、公正な雇用機会、居住の機会の平等を要求する闘争へと進展した。1963年8月、奴隷解放100周年を記念するワシントン大行進は、公民権運動の頂点をなすとともに、平和運動への進展を画す時期でもある。

ところでこの運動の全史は、融和と合法主義の段階および急進主義的非暴力直接行動の段階に区分されよう¹¹⁹⁾。

黒人集団に対する社会的経済的政治的差別に対する抗議運動は、南北戦争における南部諸州の敗北にいたるまで、組織的抗議運動の機会をもたず、もっぱら逃亡や暴動の形態で表現されていたのであったが、「再編期」(1867-1868)における戦闘的行動は、南部白人の反対運動によって制圧され¹²⁰⁾、1890年までには白人優越主義が生活様式としても定着する。

しかしながらこの抗議運動の制圧下において運動の持続を計って、まず、J. ワシントンによって代表される融和 (accomodation) 策が、タスキーギ運動を生みだす¹²¹⁾。これは黒人自身がすぐれた職人や農夫として産業社会において白人と平等の立場に立つことによってその地位や境遇の改善を計ることに努力しようとするものであった。要するに黒人の中産階級化が、その目標とされたのである。したがってこの努力を欠く抗議運動は否定され、非政治的であったことがその特徴である。

タスキーギ運動が、融和策によって特徴づけられるとすれば、これは白人の恩恵や白人の譲歩を願うものとみなされ、その妥協性が批判されざるをえない。この批判は N. B. デュ・ボイスを指導者とする黒人知識人によって提起されたのであったが、彼らを中核として社会的政治的平等を要求し、文化的向上を計る運動が、1905年に「ナイアガラ運動」として出現する¹²²⁾。この運動は、1910年に全国有色人向上協会 (NAACP) によって担われたのである。NAACP は、黒人男女に市民的諸権利の平等を、とりわけ裁判の公平を保障し、あわせて経済的社会的政治的機会を保障し、彼らの地位の向上を目指したがゆえに「中産階級的急進主義」¹²³⁾を特徴とした。この団体は、最初から多様な要素を含み、かつその指導権は、白人奴隷廃止論者が掌握していたから、唯一の黒人成員であったボイスの戦闘的運動の主張は拒否され、彼は1934年には脱会している¹²⁴⁾。

NAACP は、リンチや人種暴動への反対で大きな成果を収め、とくに裁判闘争を特徴としたのであるが、「NAACP が、結成当時の精神を再発見し、今度は広く黒人大衆と手を取りあって人種差別撤廃闘争に指導的役割をはたすようになるのは、第二次大戦後になってからである」¹²⁵⁾。

116) レンズ、前掲書、278-280頁。K. A. Megill, *The New Democratic Theory*, preface, pp. 15-16. C. R. Mills, *While Color*, 1955, p. 221.

117) M. M. Shapiro, *The Super Court and Constitutional Rights*, 1967, pp. 112-115. J. P. Roche, *Courts and Rights*, 1966, p. 101. Zeigler, *op. cit.*, pp. 221-222.

118) Roche, *ibid.*, p. 102. Lerner, *op. cit.*, p. 518.

119) G. E. Misner, *The Response of Political Agency*, *Annals of AAPSS*, vol. 382, p. 112.

120) Lerner, *op. cit.*, p. 516. Roche, *op. cit.*, p. 101.

121) Zeigler, *op. cit.*, p. 222.

122) *ibid.*, p. 222.

123) 本田創造『アメリカ黒人の歴史』155頁。

124) Zeigler, *op. cit.*, pp. 222-223.

125) Truman, *op. cit.*, pp. 103-104.

NAACP の融和的合法的活動特徴に対応して、全国都市同盟 (NUL) が、北部諸州都市在住の黒人問題解決のために、1911年に結成されている。NAACP が黒人解放運動初期のナイアガラ運動の系譜に属するとすれば、この団体は、タスキーギ運動の流れを汲み、政治活動を拒否して社会の改良を目指し、黒人の生活調査、職業教育、健康保険の知識の普及などにとめた。この NUL の結成に前後して、さらに社交クラブ的な色彩をもつ団体が、各地に結成されたのである¹²⁷⁾。

ところで NAACP の結成以来、黒人集団の権利闘争は1950年前後にいたるまで、ほぼ以下のような条件によって融和主義運動から急進主義運動へと転換する。すなわちまず第一に、19世紀末以降、漸次その特徴をあらわし、第一次大戦期を経て顕著になる南部農村地帯から北西部諸州都市への黒人人口の移動である。第二は、この移動に伴う経済的地位の変化である。

19世紀末期まで合衆国における黒人人口の90%は、南部諸州によって占められており、そのほとんどが大農場経営下の農業労働者ないしは小作人であったが、20世紀の初頭以来、黒人の居住人口は、1960年までにその60%が、南部以外の北西諸州、とりわけ都市へ移動した。今ではもはや南部諸州に居住する黒人人口は今世紀初頭の40%にすぎず、合衆国総人口の10.5%、すなわち1,900万人中の760万人が、南部以外の諸州住民であり、しかも都市の住民である¹²⁸⁾。この事情は南部諸州においても同様である。大農場経営における機械化と経済社会における工業化ならびに都市化が、黒人の都市移住を促進したのである。ニューヨーク、シカゴ、デトロイト、セントルイス、カンサスシティ、ピッツバーグ、フィラデルフィア、ワシントンが、移住の主たる対象であった¹²⁹⁾。

黒人人口を労働力構成の視点からみれば、黒人人口は全労働人口の20%を占める。これを重要産業の労働力構成比として捉えれば、この比率はいっそう上昇する。鉱山、木材伐採、食肉工業においては40%、港湾荷役、自動車運輸業においては30%が、黒人人口である。「黒人の絶対的にも相対的にもきわだったプロレタリア化」¹³⁰⁾が認められる。

重要産業における黒人労働者の増加にもかかわらず、その職業において占める位置は、黒人と白人との差違を明示する。すなわち職人や職長を含む熟練労働者層においては、白人が60%を、黒人が13%を占める。職工とうの非熟練労働者においては、白人が18%を、黒人が20%を占める。サービス業従業者や一般の非熟練労働者においては、白人の3倍も占めるのが黒人である。このような両者の差違は、家族の収入においていっそう明らかであり、黒人家族の年間収入は、白人家族のその半分である。

黒人労働者のこれらの状態は、彼らが構造的失業者の性質をもつ不安定な就業状態にあることを意味している。すなわち失業率についてみれば、黒人の失業率は、白人の2倍以上である。全労働人口のうち1953年には、4.5%、1954年には、9.9%、1958年には12.6%、1964年には10%ないし13%が失業している¹³¹⁾。1966年における失業率は、3.8%であるが、黒人労働者については、その人口の7.3%、白人失業者のほぼ2倍に相当する。しかも16歳から19歳までの非白人青年の失業率は、12.6%、主要都市のゲットーに住んでいる16歳から24歳までの黒人青年583,000人中の13万人余が、すなわち22.5%が失業しており、この人口の2倍から3倍が、不完全雇用者である¹³²⁾。

130) 本田、前掲書、176頁。

131) P. Roby (ed.), *The Poverty Establishment*, 1974, pp. 32-33. M. Harrington, *The Other America: Poverty in the United States*, 1963, pp. 1-18. 古来淑郎「豊かな社会の貧困」『総合アメリカ研究⑤』142頁以下。

132) G. Green, *The New Radicalism, Anarchist or Marxist?* 1971 (河村望訳『マルクス主義かアナキズムか』1972年、148頁)。

126) 本田、前掲書、160頁。

127) Zeigler, *op. cit.*, pp. 222-223. 猿谷要『アメリカ黒人解放史』1971年、137-139頁。Lerner, *op. cit.*, p. 502.

128), 129) Lerner, *ibid.*, pp. 386, 516. 本田、前掲書、170-171頁。

黒人人口のおかれているこれらの状態からさらに、非白人の半分近くが、貧困層であるという事実が明らかになる。アメリカの全人口中に占める貧困層の割合は、全家族の20%、3,300ないし3,500家族であるが、この人口中の22%、730万から770万が非白人であり、したがって非白人の半分が貧困層である¹³³⁾。

これらの経済的格差に加えて、人種差別による投票権の拒否が存在する。1961年の全国市民的権利委員会の調査報告によれば、南部諸州全黒人の40%近くが、居住登録制によって投票権を奪われ、しかも中産階級に属するものも教育の程度によって投票権を拒否されている¹³⁴⁾。黒人の選挙人の増加は、選挙の動向を左右する可能性をもち、政治的脅威とみなされるからである。これらの差別の実情を要約して、レーナーは、彼らの生活が、「緊張と不安との生活であった」¹³⁵⁾と記している。

以上は、20世紀初頭以来、ワシントン大行進前後の黒人集団のおかれた経済的政治的その他の事情の一端であるが、「黒人問題は、農村の問題から都市の問題に、農民の問題から労働者の問題に、基本的な性格転換をとげるにいたった」¹³⁶⁾のである。

上記のように20世紀初頭以来、黒人人口の都市への移住が決定的になるにいたったことに照応して、黒人の急進主義諸団体が、1920年代以来、活発化する。1925年には、全米黒人労働者会議(NALC)が結成されるがこの団体は、黒人の労働諸条件に関心をもつとともに、各領域にわたる完全な平等の実現をその目的としたのであった。この時期に前後して「ラジカリズムの隊列の中で始めて、黒人問題が高い地位を占めるにいたり」¹³⁷⁾、1930年にはNALCよりさらに先鋭な黒人権利闘争同盟(LSNR)が結成された。また黒人に対するKKKなどの暴力行

為に対抗して国際労働防衛同盟が、1925年に結成されている。これは黒人、白人両人種の各種団体を吸収して労働者のみならず、当時黒人のうちに生長しつつあった中産階級をも含むものとなり、後には市民権会議へ参加している。黒人集団はまた、1930年代の不況期における反失業運動における最も活発でかつ包括的な組織であった全国失業者協議会中の最も活動的なメンバーである。「アメリカの人口のどの部分よりもひどい打撃を受けたニグロ人民であり、一切の人種的差別形態に反対して勇敢に闘った」¹³⁸⁾のである。

第一次および第二次大戦を通じて、黒人の社会的進出は、いっそう拡大する。第一次大戦においては、黒人の軍隊加入希望者が増加し、実際に採用されたものは、36万に達したのであるが、これはアメリカ全将兵の13%に相当した。第二次大戦においては70万に達し、海軍への徴募も認められた。しかしながら軍隊内の生活において差別待遇は、依然として撤廃されなかった。この差別待遇の禁止は、1941年におけるルーズベルト大統領の特別命令を経てトルーマン大統領の行政命令(1948年)によってようやく認められたのである¹³⁹⁾。

先にも言及しておいたように1954年の連邦最高裁判所判決は、黒人の差別問題について重要な影響を及ぼしそれ以降、ジョンソン大統領のもとにおける公民権法の成立にいたるまで、黒人集団の権利闘争は、多くの成果を収めたように思われる。すなわち1954年と1957年の連邦最高裁判決は、公立学校および交通機関など公共施設における人種差別を禁じ、1957年と1960年ならびに1964年において成立した公民権法は、黒人の投票権保護、人種差別を行なっている諸州への連邦補助の停止を規定した。またジョンソン大統領のもとにおける「貧困戦争」は、黒人の経済的地位の改善に資するものと期待されたのである¹⁴⁰⁾。

133) Roby (ed.), *op. cit.*, p. 33. 古来, 前掲論文, 145, 151-152頁。

134) レヴィ, ロシュ, 前掲訳書, 140頁以下, 248頁以下参照。

135) Lerner, *op. cit.*, p. 519.

136) 本田, 前掲書, 175頁。

137) レンズ, 前掲書, 248頁。

138) ボイヤー, モリス, 前掲書, 141頁以下。

139) 猿谷, 前掲書, 140-142, 168-170頁。Ambrose and Barber (eds.), *op. cit.*, pp. 177, 180-186, 186-189, 192 ff.

しかしながら諸判決および諸法律は、ただちに問題の解決を意味するものではありえず、その一步にすぎない。諸判決ならびに諸法律の制定さえ、ほぼ半世紀にわたる権利闘争の結果であることを見のがしてはならない。のみならず新公民権法の成立経過や差別撤廃判決の決定とその実行とに伴う連邦政府ならびに各州とりわけ南部諸州の対応、連邦政府と各州政府との確執、判決内容の実施に対する阻止活動やこれに伴う連邦軍隊の出動、公民権運動につきまとう私的暴力行使、この暴力行使に対する諸治安機関の消極的対応＝黙認とうとうが存在する¹⁴¹⁾。かかる事実の存在は、公民権運動が決して拭い去ることのできない疑念を抱かしめるものであることはあらためて記すまでもない。この事態に対応して公民権運動は、融和と合法主義の段階から非暴力直接行動を活動特徴とする急進主義の段階へと移行したのである¹⁴²⁾。南部キリスト教指導者会議 (SCLC)、人種平等会議 (CRE)、学生非暴力調整委員会 (SNCC)、全黒人地位改善協会 (UNIC)、黒人回教団 (BM)、アメリカ黒人労働者評議会 (ANLC) とうは、この急進主義運動を推進する諸団体であり、かつての融和と合法主義運動を推進した NAACP も、ここにいたって中産階級知識人を核としたかつての改良主義から、働く黒人大衆を基盤としたたたかう組織へと転換をとげたのである¹⁴³⁾。権利の徹底的行使を内容とするこれら団体の運動形態を特徴づける非暴力直接行動は、市民的諸権利の徹底的な行使をその内容とするのであるが、しかしそれは、黒人の権利闘争に対する

私的公的暴力による制圧と弾圧の歴史であったことと無関係ではありえない¹⁴⁴⁾。依然として NAACP は、非暴力抵抗を主張し続けてはいるが、しかしこのことは「いついかなる条件のもとにおいても暴力を排除するということを示すものでは断じてない。暴力がどうしても必要であり、かつそれが正当な抵抗手段であったときには、あえて暴力に訴えることをも辞さなかったのである。非暴力の直接行動とは、黒人集団をとりまく今日の状況のもとにおける正当な闘争形態であることを承知しておくことが大切である」¹⁴⁵⁾。

こうして公民権運動は、今や新しい局面を切り開くにいたったのであるが、ここにいたるやこの運動は、注目すべき展開を示し始める。すなわちワシントン大行進が、公民権運動の一里程碑であったと同時に「仕事と自由との大行進」¹⁴⁶⁾でもあったとすれば、この権利闘争は、まず第一に労働権の獲得と確保のための闘争でなければならない。それゆえにこの闘争は黒人労働者大衆のそれであると同時に白人労働者大衆のものでもなければならない。加うるに労働権は、生存権によって基礎づけられるのであるから、非暴力の論理と無縁ではありえない。すなわち生存権は、平和運動と無縁ではありえない。かくて M. L. キングは、「われわれは、公民権運動の情熱を平和運動と結びつけなければならない」と論じ、キングの主宰する SCLC もまた、「アメリカが海外で暴力を行使している間は、国内で非暴力を正しく使えるとは信じられない」と論じ、ベトナム反戦運動へ積極的に参加してゆくのである¹⁴⁷⁾。1960 年から 1970 年にかけての最も重要な平和運動は、かくて人種の区別を乗り越えてゆくのである。

仕事と自由および反戦・平和の要求をその根

140) レヴィ, ロシュ, 248頁以下。

141) Meisner, *op. cit.*, p. 112 ff. C. T. Marx, *Protest and Prejudice: A Study of Beliefs in the Black Community*, 1967 (鈴木二郎訳『抗議と偏見』) 35-101 頁。B. Muse, *The American Negro Revolution from Nonviolence to Black Power, 1963-1967*, 1968 (志賀潔他訳『アメリカの黒人革命——非暴力からブラックパワーへ』) 307-308, 309, 313, 318頁。

142) M. L. King Jr., *Racism and the White Backlash*, p. 232, in *Hard Rains*, ed. by R. Dish and B. N. Schwartz, 1970. E. Cleaver, *The White Race and Its Heroes*, pp. 249-250, in *Hard Rains*, 1970.

143) ミューズ, 前掲書, 239頁以下参照。

144) 本田, 前掲書, 143頁。

145) 同上書, 230頁。

146) 同上書, 21頁。

147) King, *op. cit.*, p. 231. Cleaver, *op. cit.*, p. 249. 猿谷, 前掲書, 226-228頁。A. Gutmann, *Protest against the Vietnam War*, *Annals of AAPSS*, vol. 382, pp. 56 ff.

拠において支えるのは生存権以外のなにものでもありえない。記すまでもなくこの権利は、諸権利宣言における根源的な権利である。したがって公民権運動は、基本的人権のための運動にほかならない。それゆえに「利益集団」概念の批判者の一人、キャッスルズは、公民権運動の動機を、「基本的人権の欠除の自覚」とみなすのである¹⁴⁸⁾。

以上が、公民権運動の1960年代までの概要であるが、繰り返すまでもなくこの運動は、トルーマンという潜在的多数利益以外のなにものでもない。これに対して公的機関は、上記のように対応した。とりわけトルーマンの政府概念には不在の「強制」の契機が出現した。かかる現象を、トルーマンの政府概念は、いかに説明するのであろうか？ われわれは今や、彼の見解を問わねばならぬ地点に到達した。

トルーマンの潜在的多数利益集団に関する見解は、『政治過程論』第二版(1971年)序文において論ぜられているから、これを要約しながら検討してゆこう。

トルーマンは、最近の都市問題や黒人問題が、アメリカの政治構造の特徴に由来するものと考えている。すなわち、アメリカの政治制度の特徴として彼が指摘する「ルーズな統一性」あるいは「決定のキー・ポイントの分散」は、一面では諸集団や自由を生みだしてきたのではあるが、他面では、多様性に由来する諸利益や自由を消滅させるかあるいはこれらが有効化することを、阻止する特徴をもっている。したがってこのような政治構造のもとにおいては内実の変化を求めようとする少数派の抱負を、多数派に対して認容させることは、その構造の特徴のゆえに、困難である。この構造特徴こそ、北部諸州都市のゲットーにおける複雑で急激な変化を伴う政治とブラック・パンサーのアップールと白人リベラルのあいまいさや偽善に対する嘲笑を、要するに黒人の体制への不信を生みだしたのである¹⁴⁹⁾。トルーマンにとって「ゲームの

ルール」は、原理的に権力関係ならびに改革における実質的変更を拒否するものではなく、政治活動の手段や形態に関する規則であるがゆえに、諸利益の主張や要求そのものを否定するのではない。したがってこの規則は都市の危機に対する有効な解決と白人のバックラッシュとを同時に回避することなくしては、無効である。かかる解決に対して無効であれば、この規則は、「多数の黒人およびそのシンパにとって、文明化した妥協の重要な手段とみなされるよりは、抑圧のためのまずい装置だと思われる」¹⁵⁰⁾。

他方、トルーマンは、ゲームのルールの有効化を結局はエリートに期待する。すなわち「政府のキー・ポジションにある人々および政府と普通の市民とを媒介する構造をつくりあげている諸集団の指導的立場にある人々の後見役」が、ゲームの規則に不備があるとすれば、エリートによるこの規則の明文化や、その支持および強化の活動、その他体系維持に資する活動が重要であり、これらエリートの思慮分別や建設的活動が、規則の妥当性を維持し体制を存続させるために重要である¹⁵¹⁾。要するにトルーマンは、潜在的多数利益集団の機能を、政府や大企業集団、労働集団その他の集団の指導者の配慮に求めるのである。しかしながら、すでにみてきたようにこの期待がいかに空しいものであるかは、公民権運動に徴して明らかである。トルーマンがそこに「政治の病理」¹⁵²⁾しかみることのできないこの運動は、諸矛盾の集中的表現としての黒人集団の運動ではあるのみかそれが生存権や労働権のための闘いであるがゆえに、労働者の集団によって放置された莫大な白人労働者をも必然的に参加せしめる契機を内包するがゆえに、トルーマンの政府概念には不在の警察や軍隊とうの公的暴力が、かの潜在的利益集団にとって替って、野獣に対するごとくにこの運動を制圧し、弾圧しなければならないの

148) F. C. Castles, *Pressure Groups and Political Culture*, 1967, pp. 84-85.

149) Truman, *op. cit.*, p. xlviii.

150) *ibid.*, pp. xlviii-xlviv.

152) *ibid.*, p. 516 ff.

である。あらゆるものにとって明々白々なこの公的暴力の出現が、トルーマンの政治過程論の理論的破綻を示すものであることは、今更、記すまでもないであろう。彼にとって潜在的多数利益集団は、彼の政治過程論のアキレス腱にほかならない。かつて秋永教授は、この点を以下のように指摘された。「トルーマンは、主観的要素としての平衡論によって均衡させられている諸関係の包括的体系を国家とみなした。単に権威を基底とするのみではなく、強制力を集中的に独占している権力組織によって制度的現実的に統合されている国家を認めることなしには政治的秩序も政治行動も考えることはできない」¹⁵³⁾と。トルーマンの政治過程論の根本的欠陥は、秋永教授のこの指摘によってつくされる。

VI あとがき

われわれは、政治学の現代的展開を促した基本的動機に遡及して、それが政治の動態的把握にあったことを認めた。そしてこの動機に促されて諸成果を収めてきた政治過程論を、われわれ自身の過程論構成のために検討しようとして、今では古典的地位を占めるトルーマンの過程論をとりあげてきた。最後に、この検討の結果を要約し、問題点を指摘して本稿の結びにかえたい。

本稿の出発点において示したように、トルーマンの政治過程論は、政府権力の政策決定作成機能とそれに作用する二つの利益集団との相互関係が、過程論構成の要点である。政府権力に押しよせる諸利益集団の圧力を、政府権力によって調整することが、その主要な機能であった。この調整は、しかし、「公務」に対して期待され、かつ公務をも諸利益集団をも制御する可能性をもつものとしての潜在的多数利益集団によって支えられるのである。それゆえに政府の政策決定機能は、規制を意味したのである。

われわれは、潜在的利益集団に焦点をあてて、この現実化の可能性を検討してきたのであ

るが、この検討の結果は以下の三つに要約されよう。

まず第一に、彼の過程論の論証の素材がきわめて不十分な政治的利益集団であることは明らかである。これに関連して彼がとりあげる集団は、有効な接近を確保している集団にほかならない。かかる集団にとってゲームのルールに従うことは容易であることはいうまでもないが、トルーマンは、この接近が、政府と諸利益集団との構造的ゆ着を示す以外のなにものでもないことを見すごしてしまう。この事実を示しているにもかかわらず、政府権力の決定が、ただちに諸集団を顕在化せしめるものとしてそれをフォローするのに急なあまり、そのゆ着を分析することを避けてしまう。この事実の軽視は、権力概念に還元していえば、過程論の構成に伴いがちな機能的関係的権力概念への過度の偏向の結果である。

第二に、彼の政治過程論は、潜在的多数利益集団の顕在化によって保障せられていたのであるが、すでに言及したようにこの顕在化は、大衆よりは指導者の主観的配慮に期待された。かかる道徳的期待が、政治の世界においていかに期しがたいかは、公民権運動に徴するまでもなく明らかである。他からの抑制を欠く権力が、腐敗するとは、古典的教訓である。かかる期待の空しさのゆえに公民権運動が出現してきたのであった。そしてこの運動に対して政府は、強制の契機をあらわにしたのである。潜在的利益集団ではなくして公的暴力の出現は、彼の過程論を支える理論構成の欠陥である。われわれはすでに秋永教授の批判をもって、この点を指摘しておいた。現実存在する政府概念に、この契機をみず、単にそれを「病理」としてかたづける理論構成は、権力概念に対する無理解と評する以外に語る言葉をもたない。

第三に、トルーマンは、彼のゲームの規則が、政治運動の形態を規定するものではあってもその目的を規定するものではない、と解しているが、これは、公民権運動がその根拠とする「権利」観に対して彼のゲームの規則が、この

153) 秋永、前掲書、第一部、176頁。

運動に対抗することができないことの証明であろう。運動の目的に対抗しえず、その形態をのみ規制するゲームの規則は、宥和機能以外のなものでもないことは明らかである。かくて運動の正当性に対抗することができない規則は、現実に機能しないといわざるをえない。権力論に還元していえば、かかる規則の正当性の欠除

は、運動形態を真に規制する権威たりえない。

以上においてわれわれは、トルーマンの政治過程論における問題点を指摘してきたのであるが、かかる問題点は、ひとりトルーマンの政治過程論に固有のものではない。最近の過程論構成においても認められるのであるが、それらは、稿を改めて論じなければならない。